

# 地域組織化からみた市町村社協の 現状と課題

藤 原 久 礼

## 目 次

### はじめに

#### I. 社会福祉協議会における地域組織化論の変遷

1. 市町村社会福祉協議会の成立と地域組織化
2. 住民主体論の形成と地域組織化
3. 在宅福祉サービスと地域組織化

#### II. 地域組織化と住民主体

1. 一般地域組織化と住民主体
2. 福祉組織化と住民主体
3. 小地域組織化と住民主体

#### III. 市町村社会福祉協議会による地域組織化の現状と課題

—福岡県社協の“市町村社協発展段階表”報告書から—

1. 「福祉サービスの受託」をめぐる裁量権の確保の問題
2. 一人暮らし老人の会、寝たきり老人を抱える家族の会などの  
「当事者活動への援助の実施状況」と「当事者の組織化の必要性  
の認識」

3. 校区（小地域）社協の設置状況

### おわりに

## は じ め に

社会福祉協議会（以下、社協とする）は、設立以来その主たる事業を地域組織化との関連の中で進めてきた。地域組織化の視点で捉える場合、社協の地域組織化の段階は、①市町村社協設立によって本格化する、民間社会福祉諸団体の中央から地方までの系統だった連絡調整の段階、②住民の生活の疎外に対し

て、住民が主体となって地域の問題を解決していこうとする住民主体の原則に基づいた地域組織化の段階、③住民の主体的な参加に基づいた、在宅福祉サービスを基調とした地域組織化の段階と大きく3つに分けられると思われる。しかし、社協における地域組織化の取り組みは、時代に要請される社会福祉に求められるものと地域社会の変化に応じて、その質を変えてきたといわざるをえないが、常に組織化に問われてきたものは住民主体に基づいた組織化ということであった。

1989年12月の高齢者保健福祉推進10ヵ年計画、1990年6月の福祉関係八法改正によって、社協は、在宅福祉事業の実施主体であることが求められ、地域住民が参加する相互援助組織による多様な活動の展開を行うことが望まれるようになった。それを受けて、1992年3月新・社会福祉協議会基本要項が議決され、市町村社協は地域福祉を担う中核として位置づけられたのである。在宅福祉サービス供給主体が多様化する中で、市町村社協が地域福祉の中核となりえるのかどうか現在その岐路に立たされているといっても過言ではない。特に行政との関わりの中で、如何に地域に根ざした事業を行っていくのが問われている。社協の事業展開が、行政との関わりという点で常に批判にさらされてきたことは周知のことである。すなわち、行政マンの天下りの問題、行政委託による事業展開と委託費の問題をはじめとして、社協は行政と密接な関係を保っているが、その批判の全てが社協の民間性を問う批判として表れているものである。特に、在宅福祉サービスをめぐって行政による事業の委託は、今よりまして、今後益々強くなっていく傾向にある。地域で生活をしている要援護者とその家族の具体的な生活の現実を目の当りにして、どの様にそのニーズに応じていくのか、そのための地域の基盤づくりをどの様に行っていくのか、住民主体に基づいた社協の民間性の追求を如何に行っていくのか等々、社協の抱える課題は実に多い。

以上の点をふまえながら、本論では、地域組織化に焦点を当てながら、市町村社協の現状と課題を明らかにしていく。

## I 社会福祉協議会における地域組織化論の変遷

### 1. 市町村社会福祉協議会の成立と地域組織化

中央社協発足前の1950年9月、「社会福祉協議会準備委員会」は「社会福祉協議会組織の基本要綱（以下「基本要綱」とする）を発表した。この「基本要綱」によると、「社会福祉協議会は、一定の地域社会において、広く社会事業の公私関係者や関心をもつものが集まって、解決を要する社会福祉の問題について調査し、協議を行い、対策を立て、その実践に必要なあらゆる手段や機能を推進し、以って社会事業を発展せしめ、当該地域社会の福祉を増進することを企画する民間の自主的な組織である」としている。そして、1951年中央社協が結成され、市町村社協は、わずか数年でその組織化をほぼ終えたのである（表Ⅰ）。しかし当時の市町村社協の組織実体は、既存の民生事業協会か、社会事業協会や同胞援護会などの団体を改組したものが多く、町村社協の組織構

表Ⅰ 都市区町村社協結成状況（全社協調査）

	郡	市	区	町 村
1952年9月	81.8%	84.5%	91.4%	66.8%
1954年11月	94.6	86.4	94.4	76.1
1955年12月	94.6	93.8	—	82.2

永田幹夫『改訂、地域福祉論』全社協、1993年、P. 230. 一部修正を行った。

成は会長の5～6割を町村長が占め、ついで民生委員3割、以下町村議長、施設長その他となっている。<sup>1)</sup> 「基本要綱」第1項において、社協の機能としての地域社会の福祉増進を、住民を巻き込んで実現していく過程と位置づけ、あわせて上から機能的、形式的、網羅的に設立せず、関係者間の社協組織についての理解の浸透と、それに伴う自主的な住民組織化が促進されるような機運を醸成されることが最初の仕事であると位置づけている。しかし、GHQの指導によって1950年までに組織化を行わなければならないという時間的制約のために、下部組織から組織推進の主体を造り上げることは難しくなり、結局は緊急

の要請に応えるべく、上からの組織化が進められたのである。全社協十年小史によると、「当時としては中央から組織づくりをせざるを得ず、後日市町村社協の組織完成を待って逐次系統的に改組されることを期待してあえて踏み切った」<sup>2)</sup>とされている。ところが、その期待は見事に裏切られることになる。例えば重田信一は、共同募金運動に関する組織化活動を巡って、「第三者が立って社会事業振興のため貢献するという、社会教育的意図を持っていたにもかかわらず、実動面では終始、募金成績のみが強調され、募金目標の地方割当てなどの手段もとられ、しだいに『運動』というよりも、『精神なき実務』に偏向するおそれを強めていった」<sup>3)</sup>と指摘している。また、高森敬久は、地域連絡協議組織体としての調整技術という視点からみるとき次のことがいえるとしている。(1)社協組織が社会福祉関係者のみならず幅広い住民層を代表する諸機関の連絡調整機関になりえなかったこと、(2)先に示した「基本要綱」の目指すものにも関わらず、その実体は一部の特定の団体に限定された福祉団体で構成され、それらが社協の正常な成長・発展を歪めてしまったこと、(3)共同募金の配分などについても社会福祉関係の利害がとかく優先し、地域への配分がなおざりにされるなどの禍根をそのまま後日に残すことになったこと、(4)狭義の福祉活動（特に施設と生保）等の要保護者の援助を中心とした社会福祉団体であり、地域住民の利害とはあまり関係のない存在となってしまったと指摘している。<sup>4)</sup>「看板社協」「行事社協」「行政下請社協」等の批判に象徴されるように「住民不在」の組織化がなされていったのは周知の事実であり、生活の主体者である住民の生活困難を如何に克服していくのかという点は、殆ど考慮されていなかったのである。すなわち、この頃のCO理論は、社会福祉団体の連絡調整が主であり、後に現れてくる地域社会のニーズをふまえた住民主体の地域組織化は殆ど行われていなかったといえよう。

## 2. 住民主体論の形成と地域組織化

「基本要綱」で示された社協組織の目的にも関わらず、現実には高森敬久が示したように4つの問題点を抱えながら現実的に活動を展開していった。しかし、当時の社協関係者の間には、社協事業について相当の危険感があったよう

である。例えば、重田信一は、「民生委員も民生委員活動や民生委員連盟があれば社協など不必要といえます。また民生委員も行政の下請けで行政の方ばかり向いている。施設も行政の方ばかり向いている。共同募金には目を向けるが社協には振り向かない。（中略、筆者）よく社会教育があれば社協はいらない。何処が違うのかなどと全国的にいわれていました」<sup>5)</sup>と当時のことを振り返っている。その一方で、この時期は、全国で生活改善グループや地区衛生組織の活動がおこり、また子供会、母親クラブ、老人クラブ、障害児親の会が急速に組織されはじめ、自主的な住民活動が芽生え始めた頃であり、その活動推進の中核を社協が担っていた。さらにこの時期、牧賢一は「まだ安定したとはいえない社会情勢の下では、地域住民の多くが共感している生活上の課題をなんでもよいから採りあげ、住民の共同活動を通して、当面する課題の根が、あちらこちらで広がっていることを自覚し、総合的なマチ起こし、ムラ起こしにまで展開させることができる」<sup>6)</sup>としている。そのような状況の中で、1957年3月「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」（以下、「活動方針」とする）が策定された。この方針は、①当面の活動目標をその地域の「福祉に欠ける状態」の克服におき、②社会資源の開発動員と住民参加の促進、③行政中心から重点福祉活動への切り替え、④施設団体の機能向上、⑤共同募金運動との一体化、⑥問題別対策組織・小地域組織の確立、⑦組織活動推進者＝社協専任主事の設置を明記している。この「福祉に欠ける状態」とは、「ひとりひとりの生活困難な事情が潜在しているのを掘り出し、解決に当たる、という意味でした」<sup>7)</sup>と、当時の策定委員の一人である重田信一は当時を振り返っていつているが、当時はなかなかその主旨を理解してもらえなかったようである。

さらに、戦後の行政指導による各種の公衆衛生組織が進展し、特に民間衛生組織が「蚊やハエをなくす運動」を展開し、それが地域住民の関心を引き、全国的に波及し始めた。この運動は、住民が身近な生活環境改善を主体的に取り組んだものとして注目され、1959年「保健福祉地区組織育成中央協議会」設立、同年「保健福祉地区組織活動推進地区」の活動を展開し、市町村とその傘下にある学区を単位とした小地域社協の地域ぐるみの組織化活動が展開されるようになっていった。すなわち、生活者の立場から福祉課題を解決する、住民の自

主的な実践活動の推進が図られ、住民主体の運動原則が確立していったのである。また、社協は「住民に対する直接的なサービスを行うことは原則としてさけるべきである」とされ、当該地域において、直接的なサービスを実行する適要な施設・団体がいない場合、または地域社会の実状からみて、それが適当であると考えられる場合のみそれを行う必要があるとされた。

このような状況から、社協では1962年「社会福祉協議会基本要項」（以下、「基本要項」とする）を策定し、住民主体の原則を明確に打ち出し、さらに1973年の「市区町村社協活動強化要項」（以下、「強化要項」とする。）で地区組織活動路線を強化することとなった。小地域の「住民福祉運動」をその基盤とし、問題発見から計画の策定、問題の解決行動における住民の参加と協働の促進、団体間の連絡調整、社会資源の開発と動員を含む一連の組織活動のプロセスを重視し、社会福祉事業関係施設や団体は、住民主体の地域組織化活動を進めていく場合の前提的要件として位置づけられているのである。<sup>9)</sup>

この路線は、1957年の「活動方針」でうちだされた「福祉に欠ける状態」の克服を小地域で行うという路線に、その後の運動体としての社協論をつけ加えた路線を踏襲したものである。住民ひとりひとりが「福祉に欠ける状態」の克服に関心をもち、広く社会的な協力によってその克服を推進する気運を高めるために、自己の生活とその地域の具体的課題に当面し、その課題を自主的積極的に解決しようとする意欲を喚起することを通じて初めて具体化することを目指している。さらに、小学校区や旧町村程度の小地域を活動強化の基礎的な単位と位置づけ、ニーズ発見とその解決を小地域レベルからより大きな市町村レベルあるいはもっと大きなレベルまでの連続したものとして位置づけた。

このように、社協における地域組織化論は、1950年代中頃以降、住民の生活圏である小地域を基盤にして住民の主体的な共同活動によって、「福祉に欠ける状態」を克服することを理論化してきた。住民の地域における共同性を追求し高めること、そしてその重要な要素となる生活者として共感を如何に呼び起こし、住民主体で組織化を行うということであった。

### 3. 在宅福祉サービスと地域組織化

先に述べたように、社協は1962年に「基本要項」を策定し、住民主体の原則を明確に打ち出し、さらに1973年の「強化要項」で、そのための具体的な方法を示し、小地域を基盤として住民の主体的な活動による「福祉に欠ける状態」の克服を目指す地域組織化を活動方針と定めた。しかし、この方針は、1970年代中頃以降の福祉見直しと在宅福祉・地域福祉志向の政策展開とともにしだいに变化していくのである。基本的には、社協自身が直接的なサービスを担うのか否かという問題であり、それに伴って、住民主体の原則が住民参加へとその性質を変化していくという問題である。この論議を巡っての是非は、「強化要項」が世に出る1973年の全国社会福祉大会において、すでに地区組織活動路線偏重に疑問が出されていたという。<sup>9)</sup>そして、社協は、1971年から1981年までの三次にわたる市区町村社協の発展計画期間を経て、在宅福祉の構築を正面に据えた、計画づくりと実践、組織化を行うようになっていった。社協は、1982年に「社協基盤強化の指針」を策定し、地域福祉・在宅福祉サービスを担う市町村社協の機能・基盤強化を中心に、地域福祉増進の中核的専門機関としての役割を明示した。さらに、1983年市町村社協の法制化によって、在宅福祉サービスを中核とした地域福祉への転換が図られ、1985年「在宅福祉推進計画構想」、1986年「在宅福祉計画の内容」、1989年「在宅福祉サービスと社協」などを策定して、その基本方針を在宅福祉サービス組織化と、その供給体制の整備による地域福祉の推進に向けていったのである。また、1989年12月、高齢者保健福祉推進10か年戦略で、社協は「在宅福祉事業の実施主体」であることが求められ、「地域住民が参加する相互援助組織による多様な活動の展開」が望まれるようになった。さらに、1990年の福祉関係八法改正で、社協は「社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するようにつとめなければならない」とされ、事業の実施主体と法律で位置づけられた。<sup>10)</sup>

このような流れの中で、1992年4月、「新・社会福祉協議会基本要項」（以下、「新・基本要項」とする。）が提示されるに至った。「住民ニーズ基本の原則」「住民活動主体の原則」を基本とし、小地域ごとの地区社協を設置し、  
 (1)住民福祉ニーズおよび地域の生活課題を把握し、それに立脚するとともに、  
 (2)その解決のための、住民の自主的な活動への参加と組織化を推進することが

掲げられ、在宅福祉サービスにおける福祉ニーズの発見と把握、そしてその解決という一連のプロセスを明確にした組織化が明示されている。他方、住民主体の原則は、住民の自主的な参加による小地域単位の住民相互の見守り・助け合いシステムを構築し、潜在的なニーズ把握およびニーズへの対応をはかるものと位置づけられた。

しかし、市町村社協の在宅福祉サービスへの関わり方には大きく 2 つのプロセスがあったとされる。1 つは、問題の所在を認識した住民自身の自発的取り組みによって次第に明らかになってきた地域の課題を、社協が受けとめ取り上げる、あるいは社協自身が行う調査活動によって明らかになった地域の福祉課題を、地域住民とともに先駆的に取り上げ、実践として組み立てて事業化していった場合である。もう 1 つは、行政の意向を受けたり周囲の状況によって社協が地域住民を動かし、いわば他律的に事業を組み立てていく場合である。前者が、福祉社会建設の土台を形成していく上で必要なプロセスを住民自身が歩んでいく住民参加であるのに対して、後者は単なるサービスの担い手あるいは事業の受け皿として住民参加を位置づけている点が大きく異なる。<sup>11)</sup> すなわち、住民ニーズの早期発見と克服という点では、両者は結果としては同じ様な実践の形態になるかもしれないが、地域組織化の視点でみる場合、住民の社会福祉に対する動機付け、意義づけが前者と後者とでは大きく異なる。それは、住民の抱える生活課題の克服をバネにし、福祉社会を自分たちの生活圏に構築し、最終的には自分たちが安心して暮らせる「マチづくり」を目指すという視点と、要援助者を単にサービスの受給者として捉え、要援助者のニーズの克服のサービス提供者に住民参加を位置づけるという視点の差である。

## Ⅱ 地域組織化と住民主体

先に示したように社協理論における地域組織化の段階は、大きく 3 つの段階に分けることができる。しかし、第 2 段階から第 3 段階へと移行する過程で、住民主体もまた変容していると指摘されている。住民主体は、それまで中央主導、中央志向型であった社会福祉を地域主導、住民指向に転換しようとするも



のであり、地域住民の生活課題をバネにして、住民自らがその問題の解決に主体的に取り組むというものである。しかし、その住民主体が在宅福祉供給システム登場とともに大きく変わっていったという。浜野一郎によると、福祉供給システムは高度に専門的な性格をもち、住民参加をそのシステムに組み込んだにせよ、せいぜい専門家の補助的地位しか与えられず、論理的には要援護者に対する援助者としてあらわれるに過ぎず、要援護者本人と対等な関係にはならないと指摘している。<sup>12)</sup> この浜野の指摘は、住民参加をそのシステムに組み入れることによって、その主体的活動を矮小化していることへの批判といえよう。

また、右田紀久江は、「地域の福祉」と「地域福祉」との2つに分けて両者には明確な違いがあると指摘している。「地域福祉」とは地域の内発性を基本的要件とし、個々の住民とその総体としての地域社会を主体として認識するところに固有の意味があるとされる。そして、この内発性の原動力となるものが、生存主体認識（個人・家族・住民のそれぞれが疎外に抗しつつ主体的にその本来的な生活を営もうとする存在として認識すること）であり、人間とは何か、生活とは何か等の人間の根源への認識とされ、それは現状を越えての改革につながるものである。それに対して、「地域の福祉」とは地域の外から操作対象化し施策化するものであり、個々の住民とその総体としての地域社会の自律性ではなく、いわば自立性といえよう。<sup>13)</sup>

この様な脈絡からみていくと、社協における地域組織化は、外部から作り上げる力と内部からそれを作り上げる力とがいかにかぶつかりあい、また結びつけられていくかが主要な課題であるといえる。さらに、地域組織化は、自立性と自律性をどの様に相互補完させ「福祉に欠ける状態」の克服を目的とする基盤づくりを行うかということであり、その両者をどの様な比重でどの様な形で組み合わせるのかという微妙な関係によって様々なバリエーションが生み出されることになる。しかし民間組織である社協の地域組織化の視点はあくまでも個々の住民と総体としての地域社会の自律性が強調されなければならないということはいうまでもない。

ところで、この自律性と地域組織化との関係を考える場合、やはり、一般地域組織化と福祉組織化の2つの次元で捉える必要があるであろう。一般地域組

組織化と福祉組織化との関係は、福祉組織化が一般地域組織化の「下位コミュニティないしはサブコミュニティ」として位置づけられ、「地域における少数者の問題や要求は、一般的なコミュニティを形成する契機とはなりにくいという傾向がある」ために形成される可能性が非常に高いというものである。<sup>14)</sup> このことから、地域の組織化と住民主体との関係を考える場合、この2つの次元で考察する必要があると思われる。

### 1. 一般地域組織化と住民主体

一般地域組織化はいわゆる生活の主体者である住民が、安心して生活することは当然の権利であるという認識の下に、それを疎外する日常生活における問題が契機となって、一定地域内での生活要求の共通性にたった地域組織化であり、いわゆるコミュニティ形成とよばれるものである。この活動を支えるエネルギーとしては、住民相互間の人格的な結びつき、あるいは人格的集団の存在であり、生活主体である住民間の生活課題の共通性があげられる。1960年代から70年代前半は、急速な産業化、都市化に伴う生活を支える地域生活環境条件の相対的貧困化を共通の問題とし、それが住民の日常の生活を疎外しているとの認識の下に、「生活」「福祉」への取り組みを動機づけ、住民自らが生活、環境を改善し展開された主体的な活動が盛んであった。住民主体の原則を掲げ、その強化を図ることを理論化してきた社協にとって、住民が生活課題に取り組む主体的な活動は、その理論を実践に結びつける素地の形成として歓迎されるはずであった。しかし、実際の社協事業は、「住民主体の福祉運動」が社会福

表Ⅱ 育児について、困ったことやわからないことがあるとき、あなたは、だれ（またはど

	夫	夫の親	妻の親	妻以外の 親族	近 所 の 人	友 人	保 母 保育所
最も重要	127 (36.6)	17 ( 4.9)	73 (21.0)	16 ( 4.6)	18 ( 5.2)	41 (11.8)	4 ( 1.2)
主なもの5つまで	374 (77.1)	185 (38.1)	349 (72.0)	104 (21.4)	237 (48.9)	265 (54.6)	31 ( 6.4)

落合恵美子「家族の社会的ネットワークと人口学的世代——60年代と80年代の比較から——」（蓮より再掲）。

社の領域からはみでた活動として評価・敬遠・批判される中で、住民主体の活動からしだいに遠ざかり、狭い範囲の法外援助活動や団体の育成援助活動に傾き、管制化していく結果となったと指摘されている。<sup>15)</sup> しかし、生活課題の解決を目指した住民活動は社会福祉の領域からはみ出した活動として簡単にみなしていいのだろうか。社会福祉が諸個人の生活の全体を固有の視点として捉え、彼らが主体的に生活するということを援助するならば、一般住民の生活課題から端を発したその活動を支援し、彼らの抱える生活課題の克服を地域で解決していくために、組織作りないし側面的援助を社協が担っていく必要性が必然的に望まれるのである。

さらに、家族規模の縮小による危機対処能力の低下、地域住民のつながりの希薄化に伴う地域の相互援助力の低下ということを考慮するならば、さらなる一般住民の組織化を推進していかなければならないであろう。以前は三世代家族や地域住民とのつながりの中で解決されていた生活上のほんの些細な問題が、現在では積み重なって深刻な問題へと変わることも多い。

例えば、子育てに関していえば、以前は、親から子へ、子から孫へと受け継がれてきた子育てのノウハウが、三世代家族の中で自然と受け継がれたり、「ちょっと不安になったから、近所の人に相談してみる」ということが容易にできたであろうし、その段階の些細な問題は大方解決されたであろう。しかし、現在ではそのような援助は、以前よりも期待できないのではないだろうか。現に、「たまごクラブ」や「ひよこクラブ」をはじめとする様々な育児雑誌の出版、子育て相談や子育て問題などがテレビ、ラジオで頻繁に取り上げられていての相談相手

こ)に相談しますか。

医 師 病 院	保健所	電 話 相 談	巡 回 相 談	育児書	育 児 雑 誌	その他	相談で きない	合 計
16 ( 4.6)	8 ( 2.3)	5 ( 1.4)	1 ( 0.3)	13 ( 3.7)	6 ( 1.7)	1 ( 0.3)	1 ( 0.3)	347 ( 100)
153 (31.5)	94 (19.4)	25 ( 5.2)	5 ( 1.0)	232 (47.8)	141 (29.1)	10 ( 2.1)	2 ( 0.4)	

見音彦, 奥田道大編『21世紀日本のネオ・コミュニティ』東京大学出版会, 1993年) P. 120~P. 121

るのは、そのようなニーズが非常に多いからである。そして、その膨大な情報に母親は常にさらされ、育児に関して、理想と現実とのギャップに悩み、ついには育児ノイローゼになる人も多い。この件に関して、落合恵美子は、育児不安を抑制する主な要因として、「夫の協力」と「母親自身のもつ社会的ネットワークの広さ」の2つを指摘している。<sup>16)</sup> 表Ⅱは「育児について、困ったことやわからないことがあるとき、あなたは、誰（またはどこ）に相談しますか」と質問したものである。この表によると、「友人に相談する」と回答した母親の比率が、「夫の親」や「親以外の親族」を抜いて比較的高比率となっていることが解る。この友人というのは、母親と同年齢の子をもつ主婦達を具体的には差し、フィッシャーも「他の条件にして等しい場合、人々は構造的位置が近ければ近いほど、ライフスタイルを共有する傾向があり、類似した人々は相互に相手を選択し、その関係を維持しやすい」<sup>17)</sup> と指摘している。

育児問題を中心に一般住民組織化を進める必要性を述べてきたが、この組織化の方法は、育児問題に限らず、幅広く地域住民のライフステージの課題にあわせた様々なグループ組織化として考えることが可能であろう。ライフステージにおける些細な生活課題を抱える人々が、その生活課題を共通の問題意識を契機に結びついていきやすいことは、先に示したフィッシャーの見解によっても裏付けられている。さらに、1960年代に盛んであった住民運動は、生活を疎外する環境要因が住民の結びつけを果たしており、共通の課題を中心にして人々が結びつきやすく、それに対する主体的な活動が取りやすいことはすでに証明されている。すなわち、ライフステージにおける生活課題を中心にして、人々がつながり、相互援助的な機能を果たしながら、生活課題を阻害している要因に対して主体的に住民が取り組んでいくということが可能であると考えられる。また、個々の住民が自分たちの抱える問題に対して主体的に立ち向かうことを援助するためには、①住民同士の相互作用を利用したグループワーク援助、②グループメンバーの中でも、特に複雑な問題や困難を抱えた人に対するケースワーク援助、③課題グループ同士の交流や調整を行うインターグループワーク的援助、④共通の課題を取り上げ、制度化につなげたり、制度改善を目指すソーシャル・アクション的援助、⑤単に福祉サービスの担い手としての学習・

教育・啓蒙等だけではなく、QOLとノーマライゼーション理念に基づきそれを阻害している諸要因について学習し、それらを根本として個々の地域住民達の生活を見つめ、生活権である地域社会を見つめ直す総合的な学習・教育的援助などが必要であり、それを援助するジェネリックな資質を有した社会福祉士などの専門的なワーカーの配置と援助が望まれる。

## 2. 福祉組織化と住民主体

福祉組織化活動とは、先に述べたように「地域における少数者の問題や要求は、一般的なコミュニティを形成する契機とはなりにくいという傾向がある」という認識の下に、新たに福祉コミュニティを形成する契機として位置づけられ、①生活上の不利条件をもち、日常生活上の困難を現にもち、またはもつ恐れのある当事者とその家族を中核として、②生活困難の当事者と同じ立場に立つ同調者や利害を代弁する代弁者、③生活困難者に対して、各種のサービスを提供する機関・団体・施設の三者で構成されるものである。<sup>19)</sup> その目的は、第1に当事者の個別的、共通的な生活課題の組織的解決を図るということ、第2に地域で孤立化しやすい少数の福祉問題当事者が、ノーマライゼーションの理念に基づいて自己の能力を最大限にいかしながら、地域生活の主体者として生活を営むこと、第3に一般的地域組織化によって担われる生活問題の改善を、福祉当事者の立場から担っていくこと等が考えられる。そして、共通の生活困難を抱える当事者とその家族の組織化は、単にグループメンバーによる相互援助のみにとどまらない。彼らの生活問題の発露がきっかけとなって、福祉サービスの充実や改善、あるいは福祉政策の充実といったように、ソーシャルアクションの主体的な担い手として、その組織化は欠かせないのである。また、定藤文弘は、「ノーマライゼーションの主なる目的の1つが、要援護者の人間的諸権利の確保や自立的生活の保障にある」<sup>19)</sup> ことに着目して、その為の福祉組織化の意義を2つ示している。それらは、①これまでサービスの客体、受け手におかれていた福祉対象者を、地域福祉の主体者として位置づけ、その主体形成に寄与する意義をもつこと、②地域福祉体系の中で一般地域組織化と福祉組織化との協力、協動的関係の必要性の意義である。<sup>20)</sup> さらに、「諸権利がもっ

とも侵害されやすい立場にあり、深刻な問題を抱える要援護者がコミュニティ形成の主体の一翼として参加することは、その目的達成のために欠かせない」<sup>21)</sup>とし、「種々の要援護者が地域の生活主体者として、地域社会関係を維持し、地域社会に受け入れられながら、自立生活を営むためには、連帯する住民組織、地域組織化活動との協働を図る福祉組織化の実践が必要である」<sup>22)</sup>としている。

この様に、福祉組織化は、ノーマライゼーション理念に基づいて、少数者である要援護者が地域生活の主体者として、自立した生活を営むことを中核として組織されるものであり、少数者の立場からその地域をにらみ、一般住民との協働作業を通して、ともに豊かに生活できる社会の創造を目指す組織の総体であるといえよう。

日本においては、福祉組織化が、現在2つの立場によって継承されている。1つは、要援護者とその家族が抱える深刻なニーズに対して、彼らが地域社会で自立した生活が送れるように、身辺介助や家事援助サービスなどの具体的なサービスを一定地域内において提供することを主眼として社会的ケアを創出し、そのために必要なネットワークを構築していこうとする動きであり、もう一つは、一人暮らし老人の会、寝たきり老人家族の会などの福祉当事者の組織化を図り、コミュニティの一翼を担う組織化活動の展開である。<sup>23)</sup>しかしながら、福祉組織化の立場がこの2つに継承されるとしても、その目的を在宅福祉サービスの管理・運営の組織と限定するか、運動機能をも含めた組織として位置づけるかによって、その構成が大きく違ってくる。すなわち、在宅福祉サービスの供給側面だけに福祉コミュニティを位置づけると、要援護者はあくまでもサービスの受け手としての存在を脱しえず、自分たちの生活課題を改善し、主体的に地域生活をおくるといことがないがしろにされる可能性が懸念される。したがって、先にも示したように、生活主体者として、社会的に不利益を被る階層の目から、地域社会の改善、福祉政策の修正・改善などのフィードバックを行い、自分たちが主体となって、誰もが共に生きられるノーマルな社会を目指すという視点が重要視されなければならないのである。また、先に「強化要項」で示したように、社協が地域福祉・在宅福祉サービスを担う市町村社協の

機能・基盤強化を中心に、社協の地域福祉推進の中核的専門機関としての役割を果たそうとするならば、要援護者を中心とした組織化を進めるとともに、その過程で得られるまたは当事者との関わりの中で、住民ニーズ・福祉課題を明確化し、地域福祉・在宅福祉サービスの推進に関わっていかななくてはならないであろう。

### 3. 小地域組織化と住民主体

ここまでみてきたように、地域組織化は一般地域組織化と福祉組織化の2つの次元で構成され、各次元ごとの生活課題をバネにしながら、住民が主体的にその課題に対して取り組み、「地域福祉」を構築しようとするものであった。さらにここでつけ加えるならば、2つの組織が別々に地域づくりを行うのではなく、双方の交流や生活課題という軸を中心として、協働の営みとして福祉のマチづくりを行っていくものである。

市町村社協では、地域組織化を小学校区などのより小さい地域、すなわち小地域で行おうとしている。「新・基本要項」では、「住民ニーズ基本の原則」「住民活動主体の原則」を基本とし、小地域ごとの地区社協もしくはそれに代わる基盤組織を設置、あるいは既存住民組織との連携によって、小地域単位の住民相互の見守り・助け合いシステムを構築し、潜在的なニーズ把握および的確かつ迅速な対応を図る体制づくりを目指している。住民主体から小地域組織化の存在意義を問うてみると、それは住民の生活の場と生活問題の発生の場が生活圈である小地域そのものであるということであり、住民が生活を疎外しているものとして地域を捉え、それに対し主体的に取り組み、福祉のマチづくりを目指すよりリアルな存在であるからに他ならない。

小地域の範囲に関しては、小は隣保単位から中学校区単位まで様々である。沢田清方が中心となって1991年3月に行った「小地域における住民福祉活動アンケート調査」によると、①小学校区を範囲とするところが40.7%、人口規模473人～23791人までで構成され、平均人口7193人、②中学校区2.8%、人口規模はほぼ2万人以上、③単位の自治会（区）～連合自治会を範囲とするところが56.5%、人口70人～6125人までであり、おおむね500人ほどの地域人口で構

成されている。<sup>4)</sup> また、牧里毎治は福祉コミュニティのエリアとして小学校区が妥当であろうとしている。その理由として、①小学 1 年生でも歩いて行動できる生活範囲であり、それは地域住民が歩きながら町を観察し、何かを発見し、問題定義ができる範囲であり、福祉問題の認識も要援護者の発見も日常生活空間の中でこそ臨場感を帯びること、②ネットワークが異なる部分の融合・重複・複合・共鳴・協働であるとすれば、様々に異なる住民が存在する最小単位として小学校区の範囲を認めることができること、③高齢者や障害者の立場から見ると小学校区は、彼らにとってもきわめて重要な生活空間であること、④住民とのつながりが、密接でもなく疎遠でもないフジーなエリアであり、かつ親近感や日常性がある範囲であること、⑤縦割り行政を破り、それを越えるポテンシャルをもっているのは、住民組織である小学校区の地域組織であるということを挙げている。<sup>25)</sup>

以上のことから、小地域組織化活動は、一般地域組織化と福祉組織化の双方を推進していく最小の地域範囲であることは間違いがないようである。すなわち、住民の生活圏であり、自分たちの生活問題の発生場として臨場感を帯びた範囲であり、具体的な生活課題に対して活動しその成果が実感できる範囲でもある。しかしながら、その範囲をどの範囲にするのかという点に関しては、具体的に市町村社協がその組織化に取り組む際に様々な論議が展開されると思われる。それは、市町村がどのような地域構造になっているのか、住民構造になっているのかと大きく関わりがあり、また自治会や町内会などの既存地域住民組織団体との関わりや役割分担などを、地域の特性に応じてその範囲を決定していかなければならないからである。しかしながら、単に上からの組織化ではなく、地域住民の生活課題に着目しながら、住民が主体となって組織化していく視点は何度も述べているとおりである。在宅福祉サービス供給システムを、市町村社協をベースとして推し進め、地域住民をその担い手として位置づけようとする傾向は強く、今後も益々その傾向は強くなっていくものと推測される。しかし、そこには「地域の福祉」ではなく、住民のニーズに即したサービスを住民自身がつくり出しそれに積極的に参加していき「地域福祉」を築く、という視点がなければならない。



### Ⅲ 市町村社協による地域組織化の現状と課題

——福岡県社協の“市町村社協発展段階表”報告書から——

本論では、社協における地域組織化論の変遷、地域組織化と住民主体を論じてきた。そして、地域組織化の方法として、上からの動きと下からの動きがあるが、住民の生活を根本として、主体的に取り組んでいくことの必要性を論じてきた。地域組織化の中核組織としての社協が、上からの動き、一般地域組織化、福祉組織化に対して、どういう現状でどういう課題があるのかを、福岡県社協の「“市町村社協発展段階表”報告書」からみていきたいと思う。

この調査は、平成3年度に報告されたものであり、数量把握を中心としてきた「市町村社協基本調査」とは異なり、「各市町村社協個々の組織整備・活動などがどの段階にあり、どの様な点で困難を抱えているのか、それを本会（福岡県社協……筆者）と各市町村社協のこれからの共同活動の目標としていきたいとするものであり、本会職員が各社協を個々に訪問し、さらに調査回答に当たっては地元社協の事務局長および福祉活動専門員との合議によって記入」したものである。

この調査は、(1)法人の概況、(2)事務局の体制、(3)法人事務、(4)社協活動の現状の5つに大きく分けられ、調査項目は、27項目にわたっている。ここでは、(5)にある①「福祉サービスの受託」をめぐる裁量権の確保の問題「福祉サービスの受託」、②一人暮らし老人の会、寝たきり老人を抱える家族の会などの「当事者活動への援助の実施状況」と「当事者の組織化の必要性の認識」、③「校区（小地域）社協の設置状況」を「市部」と「町村部」に分けて取り上げることにする（調査内容については論末の資料を参照）。

#### 1. 「福祉サービスの受託」をめぐる裁量権の確保の問題

先に、社協による在宅福祉サービスと地域組織化づくりの方法には2つの側面があると指摘した。この両者の関係が現在どの様になっているのかを調べるために、「福祉サービスの受託」をめぐる市町村社協の裁量権の確保の問

題を取り上げることによって、考察していくことにする。

福祉サービスの受託の問題に関しては、「新・基本要項」で積極的に推進されるように期待されているものである。先にこの問題について触れることができなかったのも、ここで触れることにしたい。「新・基本要項」では、基礎的な需要に対応した福祉サービスにおける行政の第一義的責任を認め、公的福祉サービスの整備・促進を働きかけることを規定してはいるが、公的サービスが画一的で柔軟性に欠けるとの認識から、住民ニーズに応える上で必要であれば積極的に受託に取り組むべきだとしている。その際、安上がり行政の肩代わりになってはならないことと、民間特性を生かす条件として、①裁量権の確保、②適切な委託事業費・事務費の確保、③サービスの内容改善と提言・意見具申の機能をあげている。

調査報告書によると、市社協では、評価 4 が全体の 52.4% を占め、95% 以上の社協が 3 以上の評価であった（以下、表Ⅲ参照）。他方、町村社協では、評

表Ⅲ 福祉サービスの受託

評 価	5		4		3		2		1		合計
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
市 社 協	4	19.0%	11	52.4%	5	23.8%	1	4.8%	0	0.0%	21
町村社協	3	4.5%	21	31.3%	34	50.7%	8	11.9%	1	1.5%	67
合 計	7	8.0%	32	36.4%	39	44.3%	9	10.2%	1	1.1%	88

価 3 以上の社協が 86.6% あるが、市社協と異なって、評価 3 が 50.7% ともっとも割合が大きくなっている。評価 4 とは、行政委託によって在宅福祉サービスを実施しているが、委託を受けるにいたっては、行政と社協が相互に確認し契約に基づいて取り組みがなされているものである。評価 3 とは、社協にメリットがあったり、社協の性格になじむものに限定して事業委託が行われているものであるが、行政主導の色彩が強いものである。以上の点から、在託福祉サービス事業の委託をめぐるのは、行政主導の色彩が強くなっているといえる。市社協では、行政との対等な関係から相互に契機を結ぶことになっているが、社協からの提案によって行政が委託を行う、あるいは社協の取り組みやすい条件で委託を受け入れる（評価 5）は、19% と市社協全体の 5 分の 1 にも満たない。

また、町村社協では、下請け的な委託（評価2）が11.9%もあり、行政主導による事業展開がなされているといえよう。以上の点から、福岡県下の市町村社協の在宅福祉サービス委託は、真に住民のニーズを反映した委託事業であるとは言いがたい結果として現れているのではないだろうか。

渡辺剛士は、住民主体の福祉活動の組織化が核となって、地域福祉実現の連絡調整と自らの事業の企画・実施が運営されるところに本来の社協があるとしている。しかも、法律に基づく範囲の最小限の事業を行政から委託され、その範囲での連絡調整や事業の企画・実施になってしまうと住民主体が消えてしまうこと、補助事業や委託事業だけに終始すると、住民主体の存在意義が死滅してしまうと指摘している。<sup>26)</sup> また、定藤丈弘は、公的福祉サービスの積極的受託進化は、社協が第二の行政化の傾向に拍車をかけることが懸念され、民間自主組織としての社協の専門的アイデンティティさえ喪失されかねないという深刻な事態も起こりうるとし、組織活動強化の視点に立って、在宅福祉施策・サービスの充実在一定の関与を行うことが、今日的社協の課題であるとしている。<sup>27)</sup>

## 2. 一人暮らし老人の会、寝たきり老人を抱える家族の会などの「当事者活動への援助の実施状況」と「当事者の組織化の必要性の認識」

福祉組織化にとって、その構成要素たる当事者組織の充実是非常に重要である。すなわち、社協が当事者組織の充実を図ることは、福祉組織化の充実を図ることであり、それは地域住民の主体的な活動を通して「地域福祉」を構築する1つの要因として非常に重要な視点である。社協が当事者組織化にどの程度取り組んでいるのか、その必要性の認識はどうであるのかをみることは、「地域福祉」と「地域の福祉」のどちらを社協が目指そうとしているのかを明らかにしてくれるといっても過言ではない。

表Ⅳは、市町村社協における「当事者の要望の回路づくりとその実現、当事者団体の現状把握」から成り立っている。この表によると、評価1を除く大多数の社協で、当事者の団体・グループの状況把握ができていているといえる。しかし、自主性を尊重し側面的援助を行い、活発な議論による意見要望の集計がで

き提言としてまとめる機能をもっている段階（評価 5）から、当事者団体の把握のみの段階（評価 2）まで、その実施状況には大きくばらつきがある。しかし、評価 5 の取り組みは相対的に進んでおらず、当事者の自主性を尊重し、その要望を提言としてまとめる作業は進んでいないと言わざるをえない。また、先の「在宅福祉サービスの受託」に比べて、「当事者の要望の回路づくりとその実現、当事者団体の現状把握」は、市社協でも町村社協でも明らかに遅れているということがわかる。このことから、市町村社協が受託するサービス事業は、生活の困難を抱える当事者団体の要望なり現状なりを本当に押さえた上でのサービスの受託なのかが疑わしい。さらに、社協のサービス受託による事業実施によって、ある種のニーズ充足が行われていることは事実であり、サービスを利用している当事者や家族にとってはその生活を支え、生活を営む上でなくてはならないものではあろうが、そのサービス利用者側からの改善、改良などの要望が、サービスをよりよいものにしているのかどうか問題である。

さらに、市社協と町村社協との各段階における比率をみると、両者の格差は在宅福祉サービス受託と同様に歴然とした差があることがわかった。町村社協では、年 1～3 回程度の当事者グループの交流懇談会の開催によって、当事者の要望と情報交換を行ない、相談に来た人にそのグループの紹介を行っている社協が 29.9%（評価 3）、当事者団体の把握はきちんとできているが、会員促進のに関しては特に何も行っていない社協が 53.7%（評価 2）と非常に多くなっている。だが、たとえ評価 4 であっても、当事者グループの交流懇談会を、隔月ぐらいで開催し、諸要望を聞いたり、情報交換を行っている程度であり、日頃から当事者団体と関わりを持って、意見の集約と提言を行い事業につなげているかは疑問である。また、交流会などに参加している要援護者の割合はど

表Ⅳ 当事者の要望の回路づくりとその実現、当事者団体の現状把握

評 価	5		4		3		2		1		合計
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
市 社 協	4	19.0%	3	14.3%	7	33.3%	6	28.6%	1	4.8%	21
町村社協	3	4.5%	4	6.0%	20	29.9%	36	53.7%	4	6.0%	67
合 計	7	8.0%	7	8.0%	27	30.7%	42	47.7%	5	5.7%	88

のくらいの比率なのか、交流会に参加できない人々に対してどのような援助を行っているのか、送迎などのサービスを実施しているのか、日頃から彼らに対して働きかけを行っているのか等などこの調査では明らかではない。

次に、当事者組織化の必要性の認識とその取り組みについてみる。表Ⅴをみると、殆どの社協が当事者グループや団体の組織化が社協にとって重要な課題であるとの認識は充分あることがわかる（評価2以上）。しかし、評価2より町村社協が当事者組織化の具体的な取り組みをどの様に行っていくのか悩み抜いている姿が浮き彫りにされたといっても過言ではない。評価2とは、当事者のグループや団体の組織化の必要性の認識があり、その援助が社協の重要な課題であるとの認識も充分にあるが、具体的な取り組みまではいたっていない段階である。

評価3以上は、当事者の組織化が社協にとって重要な課題であるとの認識は充分であって、その上で4つの事業の内、4つとも取り組んでいるものが評価5、2～3つ取り組んでいるものが評価4、1つだけのものが評価3となっている（論末、資料参照）。しかし、残念ながらその具体的な取り組み傾向は、この調査結果からは把握できない。また、個々の社協がどの事業を重視しているのか、またどの段階であるのか、日常的にどの程度社協が関わっているのかは不明である。今後研究する余地のあるところである。

表Ⅴ 当事者組織化の必要性の認識とその取り組み

評 価	5		4		3		2		1		合計
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
市 社 協	4	19.0%	9	42.9%	6	28.6%	2	9.5%	0	0.0%	21
町村社協	2	3.0%	13	19.4%	14	20.9%	32	47.8%	6	9.0%	67
合 計	6	6.8%	22	25.0%	20	22.7%	34	38.6%	6	6.8%	88

### 3. 校区（小地域）社協の設置状況

小地域社協設置の必要性は、第Ⅱ章で述べた通りである。表Ⅵは、福岡県下の市町村社協における小地域社協の設置状況である。この表によると、ほとんどの社協が小地域社協の設置を行っていないことが判る。特にここで注目しなければならないのは、評価1であり、設置の必要性の認識はあるが、現在は設

置されていない（地域的状況から見て設置の必要性がない）という点である。

表Ⅵ 校区（小地域）社協の設置状況

評 価	5		4		3		2		1		合計
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
市 社 協	7	33.3%	1	4.8%	2	9.5%	0	0.0%	11	52.4%	21
町村社協	1	1.5%	2	3.0%	1	1.5%	0	0.0%	63	94.0%	67
合 計	8	9.1%	3	3.4%	3	3.4%	0	0.0%	74	84.1%	88

## お わ り に

これまで述べてきたように、社協における課題は、住民主体に基づいた地域組織化を如何にして行っていくのかという課題である。社会福祉協議会における地域組織化論の変遷でも述べたとおり、この課題は、社協創設の時期から今日に至るまで、古くて新しい問題である。そして、この問題は、上からの組織化に対して、住民の生活課題を基本にして如何にして下からの組織化を行っていくのかという課題である。

今日、市町村社協は、地域のニーズを基本にして、ニーズ発見からその対応を一連のものとして、そのための地域組織化はどうすべきであるのか、システムをどの様に構築するのかということに重点をおいている。さらに、行政の福祉サービスの委託を巡っても、社協がサービス供給主体として役割は今後も増してくるといわざるを得ない。しかし、在宅福祉サービス供給主体が多様化し、事業体社協としての方向性が行政主導によって推進されている今日、社協の独自性である住民主体に基づいた地域組織化を基本とした援助活動を行わなければ、社協は真の「地域福祉」構築を目指す中核とはなりえないであろう。すなわち、一方で地域住民の生活課題を個々に取り上げ適切な援助を行い、他方で生活課題を中心にした多種多様な集団による多重層的な地域組織化を行い、その要求を地域住民とともに制度化し、公的なものを民の立場から主導していく方向性がなければならない。そのためにも、社協は待ちの姿勢ではなく、生活の場である地域に頻繁に出向き、常に住民と深い関わりをもち、住民の生の

声を拾い上げると同時に、地域組織化の必要性を訴えていかななくてはならない。福岡県下の市町村実態調査で、小地域社協の設置状況において、多くの社協が地域的な状況からみて設置の必要はないと認識している。おそらく、地域内に寝たきり老人等の介護や介助の必要な要援護者の数が比較的少ないからか、潜在化しているニーズが顕在化していないからかと推測できるが、そのような時期こそ、地域住民の些細な生活課題を取り上げながら一般地域組織化を行うという、住民主体に基づいた地域福祉の基盤づくりを積極的に行っていく必要があるのではないかと。

さらに、いくつか社協が地域組織化を行う際の課題を挙げてみることにする。第1に、福岡県か市町村社協調査によって、市社協と町村社協との格差が明らかになったことである。全国、約3300の自治体の内、約1200程の自治体が過疎問題を抱えている。この様な状況の中で、どの様に地域を組織化し、地域福祉を実現していくのが今後の課題であろう。第2に、町内会や自治会などの既存住民団体との関係をどの様に築いていくのかという問題である。第3に、一般地域組織化でも述べたことであるが、地域組織化を側面的に支援する、ジェネリックなソーシャルワーカーの育成と配置が望まれる。

福祉サービスの受託

項目		5	4
①委託事業の受け方	・有無 ・委託の受け方 (社協らしさとの関係) ・ルール ・提言の機能	サービスの開拓(企画・実施)という点では、むしろ社協からの提案によって行政が取りあげるということもあり、社協が委託を受ける場合も社協が取り組みやすい条件で受け入れている。 (社協の性格が充分に生かされるものだけ委託をしている)	行政の委託によって在宅福祉サービス事業を実施しているか、受けるにあたっては、行政の都合で行なわれるのではなく、相互で確認し契約に基づいて取り決めが行なわれている。 (対等関係が成立している)

当事者活動への援助 (一人暮らし老人の会、寝たきり老人を抱える家族の会など)

	項目	5	4
①実施状況	◎組織化への援助 ・要望の回路づくりとその実現 ・当事者団体・グループの現状把握(会員数・活動内容・代表・所在地)	自主性を尊重しつつ側面的援助をしている。 またそこでは、活発な議論が展開され、意見要望の集約ができ提言としてまとめる機能が果たされている。	当事者グループの交流懇談会を、隔月ぐらいで開催し、要望を聞いたり情報交換を行ったりしている。 調査、つどい、懇談会などの活動事業を通して団体グループの紹介、加入促進への協力をしている。
	②必要性の認識とその取りくみ ・当事者の組織化の必要性についての認識	5 「当事者の組織化」が社協にとって重要な課題であるとの認識は充分あって、その上で (1)訪問調査、つどい、懇談会などを通して、共通する悩み、問題をもつ人たちの出会いのきっかけづくり、その仲間づくり(問題の共有化)をすすめている。 (2)当事者が自主的に取りくむ活動(訓練会、よろず相談など)へのボランティアの派遣と日常的な活動拠点の提供を行ない、自助活動力の増強をはかっている。 (3)行動力にハンディのある当事者の人たちの組織づくりと、その運営を手伝うボランティアの育成・派遣と事務局拠点の提供をしている。 (4)当事者の団体・グループが自分たちの問題の解決について行政に提言・要望したり地域への啓発活動をすすめる際に、その側面的援助(つなぎ・情報提供など)を行なっている。	4

校区(小地域)社協の設置状況

項目		5	4
1. 設置状況 ・必要性の認識 ・設置の有無		設置の必要性の認識は充分あり、その上で設置もされているが、	
		市区町村全域で見て必要と思われる地域(校区)のすべてに校区社協が設置されている。	まだ、市区町村全域のすべての地域(校区)に設置されていないが、半数以上地域(校区)での設置が達成されている。

資料は全て福岡県社会福祉協議会“市町村社協発展段階表”報告書より



地域組織化からみた市町村社協の現状と課題

3	2	1
委託事業は受けているが、何でも受けるのではなく、社協にメリットがあったり社協の性格になじむものに限定する努力をしている。（しかし行政主導の色彩がつよい）	いわゆる下請け的な委託であって、社協らしい活動の推進にあまり役立っていない。	名目的な委託（いわゆるトンネル）で、行政の都合だけで社協が使われている。

3	2	1
当事者グループの交流懇談会を年1～3回程度開催し、要望を聞いたり、情報交換を行なったりしている。 相談しにきた人などにそのような団体、グループがあることを紹介したりしている。	当事者団体・グループの状況（会員数、活動内容など）の把握はきちんとできている。 会員の加入促進については協力したいと考えてはいるが特にっていない。	活動への取り組みはないし、必要性も感じていない。

3	2	1
(1)～(4)のうち 4つとも取りくめている …… 5 2～3つ       〃        …… 4 1つだけ       〃        …… 3	当事者のグループや団体の組織化（活動力アップ、組織運営力アップ、会員の増強、提言能力アップなど）の必要性の認識があり、その援助が社協の重要な課題であるとの認識も充分にあるが、具体的な取り組みまでは至っていない。	当事者のグループや団体の組織化（活動力アップ、組織運営力アップ、会員の増強、提言能力アップなど）の必要性の認識はあるが、その援助が社協の重要な課題であるという認識があまりない。

3	2	1
現段階では、  また、設置し始めた段階であり、市区町村全域から見るとまだ一部の地域での設置にとどまっている。	設置の必要性の認識はあまりないが、設置はされている。（形だけは設置されているが、校区社協がなぜ必要なのか、どう育成する必要があるのかわからないといった状態）	設置の必要性の認識はあるが、現在は設置されていない。（地域状況から見て設置の必要がない）

註

- 1) 井岡勉「地域福祉組織の整備過程」(佛教大学社会学部学会編『社会学部論叢, 第二号』1968年,) P. 69.
- 2) 井岡勉, 「同上」, P. 68.
- 3) 重田信一「戦後社会福祉の動向と社会福祉協議会の位置づけ」(日本地域福祉学会地域福祉史研究会=編『地域福祉史序説』中央法規出版, 1993年) P. 102.
- 4) 高森敬久, 高田真治, 加納恵子, 定藤丈弘著『コミュニティ・ワーク——地域福祉の理論と方法——』海声社, 1989年, P. 35~P. 36.
- 5) 日本生命済生会 福祉事業部『地域福祉研究 NO. 19』1991年, P. 130.
- 6) 重田信一, 「前掲書」, P. 109~P. 110.
- 7) 日本地域福祉学会『日本の地域福祉 第7巻』1993年, P. 17~P. 18.
- 8) 高森敬久, 高田真治, 加納恵子, 定藤丈弘著, 「前掲書」, 1989年, P. 37.
- 9) 永田幹夫『改訂 地域福祉論』全国社会福祉協議会, 1993年, P. 260.
- 10) 沢田清方「在宅ケアにおける社会福祉協議会活動」(沢田清方, 上野谷加代子編集『日本の在宅ケア』中央法規出版, 1993年) P. 44.
- 11) 沢田清方, 「同上」, P. 44.
- 12) 浜野一郎『「社協理論」における『サービス』と『組織化』』(重田信一 編著『現代日本の生活課題と社会福祉』川島書店, 1985年) P. 104~P. 105
- 13) 右田紀久江「地域福祉と地方自治」(右田紀久江編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社, 1993年) P. 14~P. 15.
- 14) 岡村重夫「地域福祉論」光生館, 1974年, P. 69.
- 15) 渡辺剛士「地域福祉の中核として社会福祉協議会が目指すもの」(『社会福祉研究 第53号』鉄道弘済会, 1992年) P. 38.
- 16) 落合恵美子「家族の社会ネットワークと人口学的世代——60年代と80年代の比較から——」(蓮見彦彦, 奥田道大編『21世紀日本のネオ・コミュニティ』東京大学出版会, 1993年) P. 125.
- 17) 松本康「新しいアーバニズム理論」(鈴木広編著『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房, 1992年) P. 149.
- 18) 岡村重夫『地域福祉論』光生館, 1974年, P. 68~P. 70.
- 19) 定藤丈弘「地域福祉新時代と社会福祉協議会の戦略(以下, 「地域福祉新時代」とする)」(『地域福祉研究 第55号』鉄道弘済会, 1992年) P. 27.
- 20) 定藤丈弘「地域福祉の系譜」(右田紀久恵, 高田真治共編『地域福祉講座①』中央法規出版, 1986年) P. 230~P. 231.
- 21) 定藤丈弘「地域福祉新時代」, P. 27.
- 22) 定藤丈弘「地域福祉新時代」, P. 27.

- 23) 定藤丈弘「地域福祉の系譜」, P. 231～P. 232.
- 24) 沢田清方『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房, 1991年, P. 75～P. 76.
- 25) 牧里毎治「福祉コミュニティの形成と小学校区」(鈴木広編著『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房, 1992年) P. 366～P. 368.
- 26) 渡辺剛士, 「前掲書」, P. 37～P. 38.
- 27) 定藤丈弘, 「地域福祉新時代」, P. 29.